

Katarzyna Boratyńska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

EKONOMICZNE ORAZ SPOŁECZNE ASPEKTY BANKRUCTW PAŃSTW

Abstrakt

W artykule dokonano przeglądu literatury zagranicznej i krajowej dotyczącej zjawiska bankructw oraz niewypłacalności państw. Celem głównym opracowania było określenie ekonomicznych oraz społecznych determinant bankructw państw. Do głównych ekonomicznych problemów państw upadłych zaliczono nierównomierny rozwój oraz recesję gospodarczą mierzoną m. in. dochodem *per capita*, produktem narodowym brutto, zadłużeniem, liczbą upadłości przedsiębiorstw. Przedstawiono również problem ryzyka niewypłacalności państw. Wśród czynników społecznych skupiono się na omówieniu m. in. presji demograficznej, nierówności społecznych i ubóstwa. Zwrócono także uwagę na globalne powiązania gospodarcze i efekt „zarażania” w kontekście bankructw państw.

W dyskusjach naukowych, jakie dotyczą problematyki państw tzw. bankrutów sugerowane są różne metody ich rozpoznawania i klasyfikowania. W opracowaniu przeanalizowano rankingi państw upadłych tworzone przez magazyn *Foreign Policy* oraz waszyngtońską organizację Fundusz Pokoju *The Found for Peace*. Przedstawiają one tzw. Indeks Państw Upadłych (*The Failed States Index – FSI*). Klasyfikacja państw upadłych opiera się na dwunastu wskaźnikach podzielonych na trzy główne grupy: społeczne; ekonomiczne; polityczne i militarne. W artykule skupiono się na omówieniu przede wszystkim wskaźników ekonomicznych i społecznych. W rankingu z 2013 r. jako państwa upadłe zaklasyfikowano na trzech pierwszych pozycjach następujące kraje: Somalię, Demokratyczną Republikę Kongo, a także Sudan. Państwa upadłe, charakteryzujące się niezaspokajaniem elementarnych potrzeb obywateli, cechuje niski poziom rozwoju gospodarczego, ubóstwo, epidemie oraz konflikty o zróżnicowanym podłożu.

Słowa kluczowe: bankructwo państw, ryzyko niewypłacalności

ECONOMIC AND SOCIAL ASPECTS OF FAILED STATES

Abstract

The paper presents international and domestic literature review concerning failed states and insolvency issues. The main purpose of the paper was to indicate economic as well as social determinants of failed states. Among significant economic problems of failed states it was pointed out as follows: uneven economic development and economic decline related to e.g.: GDP *per capita*, GDP growth, government debt, scale of corporate bankruptcy. Furthermore, it also emphasises the problem of state insolvency risk. As far as social indicators are concerned it describes demographic pressures and poverty. Moreover, it presents also a global economic connections and contagion effect. According to scientific debate concentrates on failed states different methods of its recognizing and classification are presented. Foreign Policy magazine as well as The Found of Peace organization The Failed States Index Rankings were discussed. This Index is based on twelve indicators divided into three groups, namely: social, economic, political and military. The paper focuses mainly on an economic and social indicators. On the top of 2013 ranking there have been following states presented, namely: Somalia, Congo (D. R.), Sudan. It is worth mentioning that failed states that do not satisfied basic civil needs are characterized by low economic development, poverty, as well as epidemics and different conflicts.

Key words: states bankruptcy, insolvency risk

Wprowadzenie

Historia bankructw państw sięga tysięcy lat. Pierwsze znane przypadki odnotowano w starożytnej Grecji, problem ten rozprzestrzenił się dopiero w XVI i XVII wieku, kiedy zwrotu swoich długów kilkakrotnie odmówiły najbogatsze państwa ówczesnej Europy – Hiszpania i Francja. Hiszpania Habsburgów w latach 1557-1696 ogłaszała niewypłacalność 14 razy. Francja sprzed rewolucji do 1788 r. wydawała 62% królewskich wpływów na obsługę zadłużenia. Powodem był brak możliwości sfinansowania wydatków militarnych. W ciągu ostatnich 200 lat historycy gospodarczy doliczyli się setek wypadków całkowitego lub częściowego bankructwa krajów. Paragwaj odmówił spłaty swoich długów siedmiokrotnie, Argentyna sześć razy, a Turcja cztery. Stiglitz zwraca uwagę, że w latach 90. Argentynę chwalono za sukcesy w Ameryce Łacińskiej – tryumf „fundamentalizmu rynkowego” na Południu. Przez kilka lat statystyki wzrostu prezentowały się tam bardzo dobrze. Tylko, że – podobnie jak w USA – tamtejszy wzrost opierał się na bardzo wysokim zadłużeniu napędzającym niemożliwy do utrzymania poziom konsumpcji. Ostatecznie w 2001r. „...zadłużenie to stało się przytłaczające i gospodarka Argentyny zawaliła się...”¹.

Występowały również tzw. epidemie bankructw. W czasie wielkiego kryzysu na początku lat 30 ubiegłego wieku zobowiązania przestało regularnie spłacać 21 państw, a podczas kryzysu zadłużeniowego z początku lat 80. – ponad 30 (w tym również Polska). Wśród znanych w historii bankructw warto wymienić dwukrotny upadek finansowy Rosji².

Pojęcie bankructwa państwa

Przy realizacji tematu bankructw państw warto rozpocząć od próby zdefiniowania pojęcia „bankructwo państwa” i postawienia pytania, czy państwo może zbankrutować? Na to pytanie W. M. Orłowski odpowiada twierdząco. Zdaniem W. M. Orłowskiego „...nieważne, czy mówimy o przedsiębiorstwie, gospodarstwie domowym, czy rządzie – instytucja, która nie jest w stanie spłacić zaciągniętych długów, staje się bankrutem... Bankructwo kraju przebiega inaczej niż upadłość przedsiębiorstwa. Do bankructwa dochodzi wówczas, gdy w kasie państwa brakuje środków pieniężnych, a brak jest możliwości ich pożyczenia. Najczęściej dzieje się tak wtedy, gdy kraj w przeszłości wydawał więcej, niż zarabiał, i wpadł w pułapkę zadłużenia. Może odmówić spłat całego zadłużenia, a może to zrobić tylko w odniesieniu do jakiejś jego części. Ale nie zmienia to faktu, że państwo staje się bankrutem...”³.

Zdaniem N. Ferguson załamanie gospodarcze objawia się głębokim kryzysem bankowym, po którym następuje równie dramatyczny fiskalny, ze względu na to, że rządy ratują prywatne instytucje finansowe. Zdaniem Stiglitz system finansowy wylaniający się z kryzysu jest mniej konkurencyjny, a banki „zbyt duże żeby upaść” stanowią problem. Środki, które można było wydać na restrukturyzację gospodarki i tworzenie nowych przedsiębiorstw, zostały rozdane, żeby ratować źle radzące sobie firmy⁴. Wielkie długi, powolny wzrost gospodarczy i wysokie wydatki budżetowe „zabijały” mocarstwa. Deficyt w USA w roku fiskalnym 2009 wyniósł ponad 1,4 bln USD, czyli 11,2% PKB. To największy deficyt od 1942r. Według prognoz Biura Budżetowego Kongresu (CBO) łączny dług publiczny zwiększył się z 5,8 bln USD w 2008r. do 14,3 bln USD w 2019r., czyli z 41 do 68% PKB. O ile nie nastąpi zmniejszenie świadczeń albo podwyżka podatków, spirala zadłużenia będzie się pogłębiać⁵.

Według C. Reinhart i K. Rogoff’a w ciągu trzech lat po kryzysie bankowym zadłużenie rządu rośnie średnio o 86%. Po takiej eksplozji zadłużenia mogą zdarzyć się dwie rzeczy: albo niewypłacalność, do której dochodzi zwykle wtedy, kiedy dług jest w walucie obcej, albo okres wysokiej inflacji. Zdaniem Fergusona upadek zaczyna się od eksplozji zadłużenia a kończy na cięciu środków na obronę narodową⁶.

Różnica między sytuacją państwa i przedsiębiorstwa polega na tym, że w razie nadmiernych długów państwo może dodrukować pieniądze i próbować uregulować zobowiązania za ich pomocą. Wówczas najprawdopodobniej wystąpi hiperinflacja, a zadłużenie zostanie spłacone pieniędzem całkowicie bezwartościowym. Nie da się jednak tak postąpić w odniesieniu do tej części długu, którą zaciągnięto w walutach obcych. Dlatego jeśli dochodzi do kryzysu, zazwyczaj chodzi o bankructwo częściowe, dotyczące długu zagranicznego. E. Mączyńska [2013] zwraca uwagę, że np. w Japonii poziom zadłużenia przekracza 200 procent PKB, ale nie stanowi to wielkiego zagrożenia, ponieważ jest to dług wewnętrzny, finansowany przez oszczędności. Zagwarantowanie wszelkimi sposobami bezpieczeństwa tych oszczędności jest absolutnym obowiązkiem państwa⁷.

Bank Światowy określa „The LICUS” (Low-Income Countries Under Stress) jako „słabe” wówczas kiedy charakteryzują się słabością zarządzania, polityki i instytucji, a według Rankingu the Country Policies and Institutional Performance Assessment (CPIA) wskazywane są wśród tych na najniższym poziomie (<3.0). Bank Światowy nie ujawnia kompletnej listy wskaźników wykorzystanych w CPIA oraz sposobu określania wyniku⁸.

¹ Stiglitz J.E., *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. XXVIII.

² W. M. Orłowski, *Czy państwo może zbankrutować?*, Wprost, nr 12/2010 (1416), <http://www.wprost.pl/autor/104/Witold-M-Orlowski/>, dostęp 15.09.2013.

³ Ibidem.

⁴ Stiglitz J.E., *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, op. cit., s. XXIX.

⁵ N. Ferguson, *Jak upadają imperia*, Newsweek, nr 51/2009, 20.12.2009, s. 58.

⁶ Ibidem, s. 60.

⁷ Mączyńska E., Fragment wypowiedzi podczas debaty: *Oszczędzanie pod specjalnym nadzorem* http://www.se.pl/super-biznes/opinie/oszczedzanie-pod-specjalnym-nadzorem_356596.html, dostęp 28.09.2013.

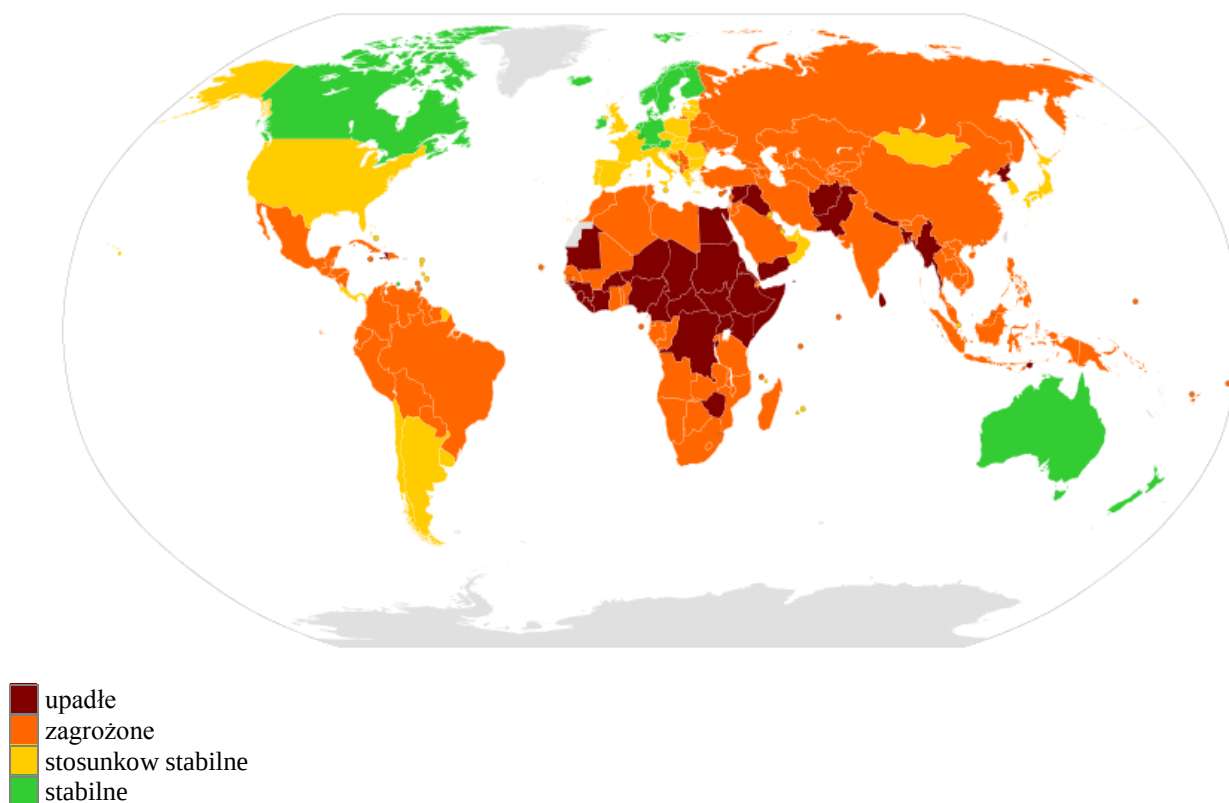
⁸ Z. Iqbal, H. Starr, *Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences*, Conflict Management and Peace Science, nr 25, Routledge 2008, s. 315–316.

Indeks Państw Upadłych – aspekty ekonomiczne i społeczne

Według definicji Fund for Peace państwo upada, kiedy rząd traci fizyczną kontrolę na swoim terytorium, następuje erozja władzy, brak możliwości dostarczania usług publicznych, poszerzająca się korupcja, gwałtowny spadek poziomu rozwoju ekonomicznego oraz brak zdolności współdziałania w formalnych relacjach w innych państwach międzynarodowej społeczności. Fundacja ta dokonując oceny stabilności państwa bierze pod uwagę 12 następujących wskaźników: 1) presja demograficzna, 2) masowe ruchy uchodźców i uchodźców wewnętrznych (IDP – internally displaced person), 3) skargi ludności, 4) migracje ludności, 5) nierówny rozwój gospodarczy/rozwarstwienie społeczne, 6) recesja gospodarcza 7) kryminalizacja państwa, 8) jakość administracji publicznej, 9) łamanie praw człowieka, 10) rozmiary aparatu bezpieczeństwa (poziom "państwa w państwie"), 11) stopień upartyjnienia państwa, 12) ingerencja w wewnętrzne sprawy ze strony innych państw. Wśród tych dwunastu wskaźników cztery to wskaźniki społeczne, 2 ekonomiczne, pozostałe to wskaźniki polityczne. Każdy wskaźnik dla danego kraju jest oceniany w skali od 0-10, gdzie 0 oznacza najniższy poziom, natomiast 10 poziom najwyższy. Zagregowany wynik jest sumą wyników dla poszczególnych państw. Im wyższy wskaźnik, tym wyższa niestabilność i słabość państwa. Kraje są pogrupowane w ramach następujących kategorii: upadłe (alert zone) 90-120 punktów, zagrożone (warning zone) 60-89,9 punktów, stosunkowo stabilne (stable zone) 30-59,9 punktów, stabilne (sustainable zone) 29,9 i mniej punktów.

Fund for Peace oraz magazyn Foreign Policy publikuje corocznie Indeks Państw Upadłych (Failed States Index). Na rys. 1 przedstawiono podział państw według poszczególnych stref.

Rys. 1. Mapa świata przedstawiająca państwa upadłe według "Failed States Index 2013"



Źródło: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/77/Failed_state_index_2013.svg, dostęp 15.09.2013.

W strefie krytycznej znalazło się 35 państw, wśród których na pierwszych 10 miejscach uplasowały się kolejno: Sudan, Południowy Sudan, Czad, Yemen, Afganistan, Haiti, Republika Środkowej Afryki, Zimbabwe. Na następnych pozycjach znalazły się m. in. Irak, Pakistan, Nigeria, Kenia, Etiopia, Syria, Północna Korea, Liberia, Bangladesz, Egipt (rys. 1).

W strefie krajów stabilnych znalazło się 14 państw, wśród których znalazły się m. in.: Finlandia (ostatnie 178 miejsce w rankingu), Szwecja, Norwegia, Szwajcaria, Dania, Nowa Zelandia, Luksemburg, Australia, Kanada, Holandia, Austria, Niemcy (rys. 1).

Polska uplasowała się na 153 miejscu znajdując się w strefie stosunkowo stabilnej razem z 38 państwami takimi jak m.in.: Belgia, Słowenia, Portugalia, Francja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Singapur, Południowa Korea, Japonia, Urugwaj, Czech (jest to grupa państw, która wyprzedza Polskę w tej strefie w rankingu). Polska plasuje się natomiast korzystniej w rankingu w tej strefie wyprzedzając m. in. takie państwa jak: Hiszpania, Włochy, Słowacja, Estonia, Argentyna, Węgry, Łotwa, Grecja, Chorwacja, Bułgaria, Rumunia, Mongolia.

Analizując rankingi za ostatnie 5 lat należy odnotować niewielkie zmiany pomiędzy kwalifikacją państw do poszczególnych stref, więcej zmian co do poszczególnych miejsc w rankingach można odnotować w obrębie poszczególnych stref, chociaż jeśli chodzi o czołówkę państw w strefie zrównoważonej to jest niezmienna, podobnie jeśli przeanalizujemy najgorsze pozycje w rankingu. Pozycja Polski uległa nieznacznej poprawie w analizowanych latach.

Można postawić pytanie o wiarygodność prezentowanych rankingów. Jest liczne grono ich zwolenników, jak i krytyków. Należy zgodzić się z ich krytykami w kwestii doboru ocenianych cech (dlaczego przyjęto takie a nie np. inne), czy zastosowanej metodyki. W ocenie Autorki ranking ten jednak może być dobrym źródłem informacji na temat sytuacji społecznej, ekonomicznej, czy politycznej poszczególnych państw w kontekście bankructwa (ponadto nie ma innej/lepszej? propozycji). Jest on także przedmiotem analiz w publikacjach naukowych. W obronie rankingu L. Carlsen i R. Bruggemann opublikowali artykuł pt. *Indeks Państw Upadłych oferuje więcej niż zwykły ranking*⁹. Sekhar wykorzystał w swoich badaniach Failed States Indeks oraz przeprowadził analizę ekonometryczną wyjaśniając słabości państw w obszarze ekonomicznym, społecznym i politycznym¹⁰. Stwierdził on, że słabości społeczne wpływają istotnie na słabości polityczne i ekonomiczne, podczas gdy słabości polityczne wpływają na społeczne, pozostając bez wpływu na słabości ekonomiczne. Słabości ekonomiczne mają ograniczony wpływ na słabości w dwóch pozostałych obszarach tzn. albo poziom dochodu albo nierównomierność dochodu ale nie jednocześnie wpływają na słabości w obszarze społecznym i politycznym. Nieistotny wpływ słabości politycznych na słabości ekonomiczne jest zaskakujący.

Jednym z prawdopodobnych wyjaśnień jest to, że słabości polityczne mogą prowadzić do słabości ekonomicznych z opóźnieniem a Autor przeprowadzał badania na określony moment czasu¹¹.

„Państwa upadłe” są postrzegane jako związane z wieloma problemami: ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi i militarnymi. Związane są z szerokim wachlarzem negatywnych konsekwencji dla własnych obywateli, krajów sąsiednich, innych regionów i społeczności globalnej. The Economist stwierdza, że najważniejszym powodem, dla którego świat powinien obawiać się upadłości państw, jest efekt zarażania¹². Podobne obawy zgłaszane są przez Bank Światowy, a także rządy Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych oraz fundacje np. Fund for Peace of the Carnegie Endowment for International Peace. Iqbal and Starr przeprowadzili badania dotyczące prawdopodobieństwa dyfuzji regionalnej upadku państwa oraz konsekwencji z tym związanych, włączając polityczną niestabilność. W szczególności przetestowali hipotezę, że upadek danego państwa w większym zakresie wpływa na polityczne zawirowania w państwach sąsiadujących niż w tzw. „distant” państwach tzw. dalej położonych. W tym celu wykorzystali ważoną miarę odległości upadku państwa oraz ocenili efekt upadku państw sąsiadujących. Doszli oni do wniosku, że upadek państwa sam w sobie nie wpływa na zarażanie państw sąsiednich ale niektóre najbardziej negatywne skutki są przenoszone przez efekt dyfuzji do państw sąsiadujących¹³.

Zdaniem W. M. Orłowskiego bankructwo państwa i firmy to niby to samo, ale wiąże się z zupełnie innymi konsekwencjami. Przede wszystkim zbankrutowanego państwa nie można ani zlikwidować, ani przeprowadzić licytacji jego mienia. Pozostają więc środki nacisku pośredniego – odcięcie od nowych źródeł kredytu, finansowy ostracyzm, żądanie, aby za cały import kraj płacił z góry gotówką. Konsekwencje gospodarcze takich działań są dla kraju bankruta bardzo niekorzystne. Prowadzą zazwyczaj do głębokiego kryzysu gospodarczego państwa i drastycznego spadku poziomu życia jego obywateli. Zazwyczaj też zmuszają dany kraj do podjęcia prób wynegocjonowania z wierzycielami choćby częściowej, rozłożonej na raty spłaty zadłużenia. Dzięki temu może on uzyskać na nowo dostęp do międzynarodowych rynków finansowych¹⁴.

Indeks upadłości

Indeks upadłości zaprezentowany w tabeli 1 przedstawia zmiany rok do roku w liczbie upadłości przedsiębiorstw, prognozy wzrostu GDP (średnia na lata 2012-2016), wskazuje także trend dla oceny ryzyka w każdym państwie (wzrost, bez zmian, pogorszenie).

W tabeli 1 przedstawiono poziom ryzyka upadłości dla wybranych przez D&B państw. Pozytywne/negatywne prognozy ekonomiczne (na lata 2012-2013) oznaczały, że aktywność ekonomiczna w poszczególnych państwach wzrastała/zmniejszała się. Wzrost/spadek indeksu upadłości odniesiono do poziomu wskaźnika z 4 kwartału 2011 r. np. Kategoria: wysokie ryzyko upadłości określa państwa, które charakteryzują się ciągle wysokim poziomem ryzyka upadłości w porównaniu do ubiegłego roku oraz słabymi prognozami ekonomicznymi (w porównaniu do danych historycznych).

⁹ L. Carlsen, R. Bruggemann, *The “Failed State Index” Offers More than Just a Simple Ranking*, Social Indicators Research, 2012.

¹⁰ C. S. C. Sekhar, *Fragile States: The Role of Social, Political, and Economic Factors*, Journal of Developing Societies, 2010, s. 263.

¹¹ Ibidem, s. 263.

¹² The Economist, March 5, 2005.

¹³ Z. Iqbal, H. Starr, *Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences*, op. cit., s. 315–316.

¹⁴ W. M. Orłowski, *Czy państwo może zbankrutować?*, op. cit., dostęp 15.09.2013.

Tabela 1. Indeks upadłości według D&B

Wyszczególnienie		Prognozy ekonomiczne (2012-2013)	
		Negatywne	Pozytywne
Indeks upadłości	Wzrost	Wysokie ryzyko upadłości Portugalia, Hiszpania, Chorwacja	Średnie i niskie ryzyko upadłości Australia, Węgry, Islandia, Irlandia, Szwajcaria, Belgia, Francja, Izrael, Holandia, Polska, Singapur, Południowa Afryka, Tajwan, Wielka Brytania, Brazylia, Norwegia, Serbia, Słowenia
	Spadek	Średnie i wysokie ryzyko upadłości Włochy	Niskie ryzyko upadłości Finlandia, Kanada, Dania, Hong Kong, Japonia, Łotwa, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Niemcy, Czechy

Źródło: A D&B Special Report: Special Global Business Failures, Country Risk Services, Dun & Bradstreet Limited, March 2012, s. 3.

Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że wzrost ryzyka upadłości nastąpił szczególnie w krajach dotkniętych kryzysem strefy euro (Portugalia i Hiszpania) oraz takich, które ciągle podnoszą się z recesji (Chorwacja). Wzrost ryzyka upadłości spodziewany jest także w krajach o niskim poziomie długu publicznego i lepszych warunkach ekonomicznych (Australia oraz Szwajcaria). Przebiegające „uzdrowienie” gospodarki w niektórych państwach (Stany Zjednoczone oraz Niemcy) sprzyja obniżaniu ryzyka upadłości.

Podsumowanie i rekomendacje

Reasumując przedstawione w artykule rozważania można stwierdzić, że problematyka bankructw państw jest zawarta w niewielu publikacjach z zakresu ekonomii. Może to wynikać ze złożoności lub/i dotychczasowego niedostatecznego rozpoznania problematyki. Ponadto może to być tzw. temat „wrażliwy” w stosunkach międzynarodowych a większość państw dąży do podejmowania działań przeciwdziałających zbyt wysokiemu zadłużaniu się i zjawiskom niesprzyjającym stabilności ekonomicznej, społecznej oraz politycznej. Ryzyko bankructw państw występuje szczególnie w okresach kryzysowych, o czym świadczą m. in. historyczne uwarunkowania i doświadczenia.

W opinii Autorki przeanalizowany w artykule Indeks Państw Upadłych może być jednym z przydatnych narzędzi ostrzegania przed niepowodzeniami na poziomie gospodarek. Wydaje się jednak, że jego konstrukcja zawiera zbyt mało zmiennych ekonomicznych w porównaniu z politycznymi i społecznymi. W opinii Autorki czynniki ekonomiczne powinny mieć w zakresie poruszanej problematyki większe znaczenie a są marginalizowane.

Literatura

A D&B Special Report: Special Global Business Failures, Country Risk Services, Dun & Bradstreet Limited, March 2012.

Carlsen L., Bruggemann R., *The “Failed State Index” Offers More than Just a Simple Ranking*, Social Indicators Research, 2012.

Ferguson N., *Jak upadają imperia*, Newsweek, nr 51/2009, 20.12.2009, s. 58.

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/77/Failed_state_index_2013.svg, dostęp 15.09.2013.

Iqbal Z., Starr H., *Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences*, Conflict Management and Peace Science, nr 25, Routledge 2008.

Maczyńska E., Fragment wypowiedzi podczas debaty: *Oszczędzanie pod specjalnym nadzorem* http://www.se.pl/super-biznes/opinie/oszczedzanie-pod-specjalnym-nadzorem_356596.html, dostęp 28.09.2013.

Orłowski W. M., *Czy państwo może zbankrutować?*, Wprost, nr 12/2010 (1416), <http://www.wprost.pl/autor/104/Witold-M-Orlowski/> dostęp 15.09.2013.

Sekhar C. S. C., *Fragile States: The Role of Social, Political, and Economic Factors*, Journal of Developing Societies, 2010.

Stiglitz J.E., *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.